MÁRIO PESSOA
(PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO)

ALEGAÇÃO DE URGÊNCIA NAS DESAPROPRIAÇÕES

Com um parecer do
Prof. BILAC PINTO

RECIFE
1958

F
341.462261
R297a

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 47.414

Impetrante: A PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE

Impetrado: Juiz de Direito da 15.ª Vara da Capital

Relator: Des. Aderson Antão de Carvalho

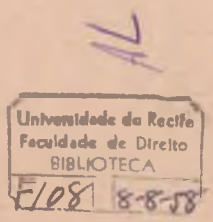
MÁRIO PESSOA
(PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO)

ALEGAÇÃO DE URGÊNCIA NAS DESAPROPRIAÇÕES

Com um parecer do
Prof. BILAC PINTO

RECIFE
1958

Ac: 307236
Reg. 18952225
Ex: 3



A PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE, por seu Procurador Geral (v. art. 87, do Código de Processo Civil, art. 73, **in fine**, da Lei Municipal n.º 4.856; arts. 277 e 281, da Lei de Organização Judiciária) requer a êsse EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, fundada no art. 141, § 24, da Constituição Federal e art. 1.º, da Lei 1533, de 31 de dezembro de 1951, MANDADO DE SEGURANÇA contra ato do dr. Juiz de Direito da 15.ª. Vara Cível, desta Capital, pelos motivos e para os fins que passa a expôr.

I HISTÓRICO

A Impetrante desapropriou, por utilidade pública, nos têrmos e para os efeitos do artigo 5.º, alínea "i", do Decreto-Lei Federal n.º 3365, de 21 de junho de 1941, o **Sítio da Trindade**, em Casa Amarela, localizado à Estrada do Arraial, n.º 3259, com tôdas as suas dependências e terras, numa área total de 63.765.80m², afim de ser aberto novo logradouro público, destinado a perpetuar a memória dos que, amparados nas fortificações que ali existiram sob a denominação de ARRAIAL VELHO DO BOM JESUS, lutaram heròicamente contra o invasor holandês (v. doc. 1: cópia autêntica do Decreto Desapropriatório n.º 423, de 29 de dezembro de 1952).

O referido imóvel, em 23 de agôsto de 1955, isto é, quase três anos depois, foi avaliado em seis milhões e seiscentos mil cruzeiros (Cr$ 6.600.000,00) e tem, presentemente, o valor locativo de cento e vinte mil cruzeiros (Cr$ 120.000,00).

A avaliação pois, não é contemporânea do Decreto Expropriatório (v. doc. n.º 2).

Não tendo sido possível à Impetrante entrar em acôrdo com os proprietários do referido imóvel no sentido de efetivar a desapropriação (v. art. 10.º, do Decreto-Lei n.º 3365) requereu ao dr. Juiz de Direito da 15.ª. Vara, a quem o feito foi distribuído, a citação dos desapropriados para declarar dentro do prazo legal (v. art. 20.º, do Decreto-Lei n.º 3365, de 21 de ju-

nho de 1941) se aceitava a oferta que lhes fazia a Suplicante, ou sejam, seis milhões e seiscentos mil cruzeiros (Cr$ ..... 6.600.000,00) pelo imóvel. Na hipótese de recusa, proceder-se-ia à avaliação judicial **ex vi legis.**

Invocando **urgência** requereu a Autora, na forma do artigo 15, § 1.º, alínea "b", do Decreto-Lei 3365, com a sua nova redação dada pela Lei n.º 2786, de 21 de maio de 1956, lhe fôsse, imediatamente, expedida guia de depósito ao Banco do Brasil da importância de dois milhões e quatrocentos mil cruzeiros (2.400.000,00), correspondentes a vinte vêzes o valor locativo do imóvel desapropriado, o qual depois de feito e anexado aos autos o comprovante, teria como resultado a imediata expedição do mandado de imissão de posse provisória em favor da Desapropriante, tudo independentemente de citação dos Réus (v. doc. n.º 3).

Autorizado e feito o depósito requerido, ordenou o Juiz, aos 13 de novembro de 1957, a expedição do mandado de imissão de posse provisória.

Entretanto, um dos expropriados, o dr. PAUL ANTOINE ÉVIN, de nacionalidade francêsa e inventariante do Espólio de d. Elena Evin Peretti e outros, posto intempestivamente, reclamou contra a imissão prévia de posse (v. doc. n.º 4).

Ouvida a Prefeitura, declarou que apenas aceitava a reclamção na parte em que se impugnava o valor do depósito feito, isto é, Cr$ 2.400.000,00 (v. doc. n.º 5).

Em face, porém, da invocada alínea "a", do § 1.º, do artigo 15, da lei expropriatória, requereu a Desapropriante a extração de guia complementar de recolhimento, ao Banco do Brasil, da importância de Cr$ 4.200.000,00, os quais deviam ser depositados para os fins previstos na imissão de posse já concedida.

Totalizavam assim os dois depósitos, Cr$ 6.600.000,00, importância essa igual à da avaliação administrativa e muito superior ao equivalente de vinte vêzes o valor locativo (v. alínea "a", § 1.º, do art. 15, do Decreto-Lei 3365, com a nova redação dada pela Lei n.º 2786, de 1956).

Entendia, no entanto, a Prefeitura, que era direito seu alegar urgência, em qualquer fase, desde que o fizesse dentro do prazo de validade do decreto expropriatório, para os fins da imissão prévia de posse, e que **nenhuma Lei a obrigava a fazer tal alegação no próprio decreto expropriatório.**

Contra tôda a expectativa, o dr. Juiz da 15.ª. Vara, a fls. 21 dos autos, lavrou, resolvendo o incidente, êste despacho interlocutório:

"Reconsidero o despacho de fls. 11, indeferindo o pedido de imissão de posse provisória. E' que a medida em aprêço está adstrita ao prazo improrrogável de 120 dias a contar do ato expropriante, consoante prescreve o art. 15, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 3365, de 21 de junho de 1941, com a nova redação que lhe dá o art. 2.º, da Lei 2786, de 21 de maio de 1956. Restitua-se à autora a importância depositada, fazendo-se, a seguir, a citação requerida na inicial, nomeando perito para proceder à avaliação do imóvel, o dr. Sizenando Carneiro Leão. Intime-se e lavre-se têrmo de compromisso. Recife, 22 de novembro de 1957. a) J. Feliciano Pôrto.

Inconformada, pediu a Impetrante, em longas razões, que o dr. Juiz reconsiderasse a sua grave decisão (v. doc. n.º 6).

Elas — as razões da Suplicante — não foram analisadas, quando S.S. perseverou em sustentar a tese peregrina: o prazo de 120 dias, a que alude o § 2.º, do artigo 15, do Decreto-Lei 3365,, deve, obrigatòriamente ser contado a partir da data do decreto expropriatório (v. doc. n.º 7).

Eis o conteúdo social dessa sustentação: a posse prévia da propriedade desapropriada cria restrições a mal delineados direitos imobiliários, privatìsticamente concebidos.

II TEMPESTIVIDADE E IDONEIDADE DO "MANDAMUS"

O ato judicial, que se impúgna, é pois o despacho interlocutório acima trascrito, datado aos 22 de novembro de 1957, de que a Impetrante sòmente tomou conhecimento a 27 do mesmo mês e ano, contra êle reclamando em 6 de dezembro de 1957 (v. doc. nº 6).

A tempestividade dêste pedido de segurança é manifesta (v. art. 18, da Lei 1533), dado que ingressa em Juízo **antes** dos 120 dias.

Não sòmente a tempestividade, mas a propriedade do meio judicial ora utilizado, pois o despacho de fls. 21 dos autos da ação expropriatória pertence à classe daqueles atos de que não cabe recurso (v. Alcides Mendonça Lima: — "A RECORRIBILIDADE DOS DESPACHOS INTERLOCUTÓRIOS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO", Montevideu, 1957, pág. 494, Apartado del libro **Estudios jurídicos en Memoria de Eduardo J. Couture):**

> "O nosso Código contém a regra da irrecorribilidade dos despachos interlocutórios, ainda que não a expresse de modo positivo em nenhum de seus dispositivos, o que se revela pela consignação das exceções previstas para os agravos".

De fato, das decisões denegatórias ou concessórias da imissão de posse, nas desapropriações judiciais, não cabe remédio judicial algum:

> "Não cabe recurso da decisão que fixa a quantia a depositar e defere o pedido de imissão. Não cogita de recurso em tal caso a Lei de Desapropriações, nem a invocação subsidiária do Código de Processo Civil serve a autorizá-lo (**Seabra Fagundes:** Da Desapropriação no Direito Brasileiro, pág. 223).

Em apôio à opinião citada, entre outros acórdãos:

Agravo de Instrumento n.º 4560. Rel. Des. E. Pimentel. Agravante: a Prefeitura do Distrito Federal. Agravada: Elisa Campos:

> "A lei de desapropriação não consagra recurso algum contra as decisões denegatórias ou concessórias de imissão de posse" (IN "Diário de Justiça", de 23.9.1954, fls. 3205).

No mesmo sentido: acórdão publicado na Rev. Forense, vol. CXXI, pág. 165:

> "A imissão de posse de expropriação situa-se entre decisões irrecorríveis, dada a sua natureza, o seu objetivo e o vulto de interêsse comum que inspire a demanda (T.J.M.G., Rev. For., vol. 153, pág. 330).

Acórdão do Tribunal de Justiça de Pernambuco, no Mandado de Segurança n.º 46.667, requerido por Fernando Alves Guerra contra o despacho do dr. Juiz de Direito da 10.ª Vara da Capital, atual des. Ângelo Jordão, que concedeu imissão de posse provisória, nos autos de ação expropriatória do prédio n.º 168, sito na Rua Conde da Bôa Vista (v. doc. n.º 9).

O Tribunal tomou conhecimento do pedido, deferindo-o.

III A ALEGAÇÃO DE URGÊNCIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. §§ 2.º e 3.º, DO ART. 141, DA C.F.

Decidiu o Impetrado que a imissão de posse provisória está adstrita ao prazo improrrogável de 120 dias **a contar do ato expropriante,** consoante prescreve o art. 15, § 2.º, da Lei n.º 2.786, de 21 de maio de 1956. E em face disso, determinou fôsse restituída à Impetrante a importância depositada.

A decisão fere direito líquido e certo da Impetrante, como tal considerado e de poder alegar urgência em qualquer tempo, desde que o faça no período de vigência do ato expropriatório, isto é, no período de cinco (5) anos: v. art. 10, do Decreto-Lei 3365.

A **alegação de urgência,** assim, pode vir inserta em lei (v. art. 8.º, do Decreto-Lei 3365), em qualquer ato administrativo válido (v. art. 6.º, do mesmo Decreto) ou no processo judicial de expropriação (v. art. 15, **ibidem).**

Confinando o exercício dessa faculdade legal do Expropriante ùnicamente ao momento em que expede o ato declaratório de utilidade pública para os efeitos da desapropriação, restringiu indevidamente direito da Impetrante e decidiu o Impetrado não sòmente fóra da Lei mas contra a própria lei: **criou,** enfim, a seu alvedrio, texto de lei para aplicá-lo ao caso.

Eis, por ordem, os argumentos que prestigiam as conclusões retro:

1.º Houve engano da parte do Impetrado quando declara que o prazo dos 120 dias, dentro do qual vige a alegação de urgência, conta-se, **única e obrigatòriamente,** a partir do ato expropriatório, pois os textos legais citados por S.S.ª, em apôio dessa maneira de pensar (art. 15, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 3365, de 21 de junho de 1941, com a nova redação que dá o art. 2.º, da Lei 2786, de 21 de maio de 1956) não afirmam tal, nem êles nem texto algum outro de orígem brasileira, desde que entre nós se cogita da matéria.

A primeira conclusão, límpida e inabalável, é a de que falta ao despacho do Impetrado base legal: exige que a **alegação de urgência** seja concomitante ao ato expropriatório mas não menciona o texto que impregna tal exigência de fôrça jurídica. Ou melhor, pensa ter citado em abono da sua respeitável opinião textos de lei que não a sufragam, como se explicará melhor mais adiante; textos de lei que deçamparam a pretensa obrigatoriedade da inclusão da "urgência" no alvorecer da complexa ope-

ração, isto é, no ato que declara de utilidade pública um bem para efeito de futura expropriação.

Não tendo base legal despoja-se o despacho impugnado de fôrça obrigatória. E não tendo fôrça obrigatória, sua imposição à Impetrada fere a esta direito líquido e certo, amparado por dispositivo básico de caráter ecumênico:

> "Ninguém pode ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma cousa senão em virtude de lei (v. art. 141, § 2.º, da Constituição Federal".

E **não há lei** que obrigue a Impetrante a inserir a alegação de urgência em decretos desapropriatórios.

Na interpretação do § 2.º, do art. 141 da C.F., PONTES DE MIRANDA é categórico:

> "Se há infração do art. 141, § 2.º, necessàriamente se exigiu **ação,** ou omissão, sem lei que o permitisse" (v. COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1946, vol. IV, pág. 71).

Em suma: o que deseja o Impetrado, com o seu despacho, é compelir a Impetrante a só alegar urgência nos decretos desapropriatórios, sem o que não poderá fazê-lo em outra oportunidade. Nem mesmo perante o Juiz.

Coação ilegal.

Decisão que vulnera o **princípio de legalidade.**

Despacho inexistente porque visceralmente contrário à Constituição.

2.º SEABRA FAGUNDES, autordade de renome em matéria expropriatória, comentando, precisamente, o artigo 15, do Decreto-Lei 3365|41, escreveu:

> **O legislador não declarou o momento em que a entidade administrativa deva formular o pedido de imediata imissão na posse da coisa. E' de entender-se, porém, pela stuação que na lei se deu ao art. 15, entre a apresentação e despacho da Inicial (v. arts. 13 e 14) e a citação (arts. 16 a 19), que a imissão imediata deva pedir-se na própria inicial à semelhança do que se dá com a reintegração prévia nas ações possessó-**

> **rias. Nada impede, no entanto, que, em qualquer momento do processo, sentindo a Administração a necessidade urgente de apossar-se da coisa, utilize essa faculdade. A urgência que hoje não existe poderá existir amanhã e o que cumpre ao expropriante é requerer imissão provisória quando se faça sentir a sua necessidade** (DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO, pág. 223).

Êsse artigo 15, ora comentado por Seabra Fagundes, permanece com o advento da nova lei 2786: só o seu parágrafo único é que foi revogado pelo texto mais recente.

EURICO SODRÉ (A DESAPROPRIAÇÃO, pág. 143, edição de 1955) outro monografista credenciado, diz que a alegação de urgência é feita pela autoridade que desapropria, **em juízo,** efetuável, diz êle, por simples procurador. Critica o sistema, mas diz ser o adotado na lei.

Outra não é a orientação de PONTES DE MIRANDA:

> "Não basta que tenha **iniciado conversações,** ou conseguido punctações, sôbre **o modo de resolverem as divergências** entre êle e o proprietário; nem que tenha alegado urgência e depositado a quantia de que falam o art. 15, parágrafo único do Decreto-Lei n.º 3365" (TRATADO DE DIREITO PRIVADO, tomo XIV, pág. 247).

Como se vê, o jurisconsulto coloca a alegação de urgência na fase das negociações e discussões.

De resto, o advogado dos expropriados se estribou em CELSO SPÍNOLA para sustentar o contrário: observe-se, porém, que a obra do autor citado, impressa em 1930, é anterior ao próprio Decreto-Lei n.º 3365, datado de 1941. Cêrca de onze (11) anos de diferença... E', pois, imprestável para oferecer uma interpretação do art. 15, do mencionado Decreto-Lei.

Vale a pena refletir sôbre as ementas dêstes dois acórdãos:

1.

> "Depositado o prêço fixado de acôrdo com o critério legal, é regular e legal a prévia imissão de posse, **cuja urgência** é matéria da exclusiva competência da administração pública. (v. Rev. For. vol. CXV, pág. 521).

2.

"A urgência na imissão de posse, do mesmo modo que a utilidade pública, é matéria da exclusiva competência da administração pública. Se há abuso na sua alegação, a administração será responsabilizada e o proprietário indenizado pelos prejuizos que lhe advierem do abuso. Mas, êste não pode ser apreciado no processo desapropriatório, que é essencialmente rápido (Agravo n.º 25.714 — Rev. Tribs. págs. 672-73, vol. 157).

* * *

3.º A) — A Lei sôbre desapropriações contém três títulos:

1) Disposições Preliminares;

2) Do Processo Judicial;

3) Disposições Finais.

O artigo 15 se coloca sob o que se epigrafa: — "Do Processo Judicial".

De fato, em todo êsse capítulo (do art. 11 a 30) só se fala em ação, petição inicial, citação, contestação, prazo, despacho saneador, perícia, julgamento, recurso, etc.

E' uma sequência típica de situações processuais.

O art. 14, que precede o comentado por Seabra Fagundes, é expressivo:

"Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito..."

E logo, no artigo 15, acrescenta:

"Se o expropriante **alegar** urgência..."

O expropriante **alega**, mas não **legisla** nesse momento de fase judicial, mesmo porque lhe não seria dado fazê-lo.

Se fôsse ato legislativo — o de alegar urgência — não comportaria impugnação, face à hipótese do bem legislado.

Tôda a lei presume-se perfeita e de conformidade com o fim social até que a Justiça a declare inválida por um dos vícios substanciais — a inconstitucionalidade por exemplo —, mas

àquela faleceria competência para apreciar circunstâncias de fato que a originaram.

Além disso, a regra do art. 9.º, do Decreto-Lei 3365 — **Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificaram ou não os casos de utilidade pública** — aplica-se, extensiva e anàlogamente, às **alegações de urgência,** pois a urgência de que se trata é pormenor que vem junto ao fato principal da expropriação. Se não existir a desapropriação, impossível a alegação de urgência, uma vez que esta é colorário, daquela: a urgência se segue à desapropriação, é o secundário que sucede ao principal.

E tanto é verdade que a urgência não pode existir por si só.

Se ao Poder Judiciário é vedado perquirir se se verificaram ou não **os casos** de utilidade pública, a **fortiori** lhe é decerto vedado também apreciar a **urgência** de tais casos.

B) — Mas, a alegação de urgência por parte do Poder Público, como se sabe, é crida até prova em contrário, pois se trata de ato típico de administração que envolve problemas técnicos às vêzes de trânsito (demolições para evitar paralização do tráfego), sanitário (obras necessárias a debelar epidemias), construção de edifícios em terrenos desapropriados para instalação de serviços públicos etc.

Pode tal alegação ser discutida e impugnada pelo desapropriado, excedido que seja o prazo de 120 dias, de que fala o § 2.º, do art. 15. Se se comprovar que a urgência fôra alegação cavilosa caberiam aqui além da indenização as perdas e danos, sem prejuizo da ação penal, por excesso ou abuso de poder (art. 7.º, **in fine,** do Decreto-Lei n.º 3365|41). Logo, a urgência, em boa técnica legislativa, não deve constar do decreto expropriatório. Se tal acontecesse seria inimpugnável (v. art. 9.º, do Decreto-Lei n.º 3365|41).

E tanto enveredou nesse sentido o Decreto-Lei 3365 que faz constar a **urgência** entre as matérias das "alegações" do expropriante

Pode-se oferecer a respeito exemplo ilustrativo:

A Prefeitura, alegando urgência, pede depósito de certa quantia afim de lhe ser concedida imissão de posse provisória em determinado imóvel desapropriado. O Juiz autoriza a expedição da guia de recolhimento ao depósito do Banco do Brasil.

A Desapropriante queda-se indiferente um ano, sem fazer o recolhimento. E' patente que a alegação de urgência era insincera ou sobrevieram motivos que impediram a operação.

Foi para obviar tais abusos que a lei nova — a de n.º 2786

— estabeleceu a medida do § 2.º do art. 15: a alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 dias.

A urgência a que se refere o § 2.º é a que já fêz menção o art. 15, em si:

> "Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685, do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisòriamente na posse dos bens".

Alegar, significa expôr fatos, razões e argumentos (v. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguêsa).

LAUDELINO FREIRE, no seu "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguêsa" enumera incontáveis acepções do verbo **alegar.** Em nenhuma delas se pode admitir o vocábulo como expressando texto material ínsito em lei.

Não se usa a expressão — **alegações** da lei.

E quando a lei a emprega fá-lo no sentido restrito de argumentos de uma parte contra os da outra: v. Art. 36, § 1.º do Código de Processo Civil, por exemplo.

Já se vê, que a expressão da lei "se o expropriante alegar urgência" — não pode ser compreendida como se tal alegação devesse vir com o próprio ato expropriatório e nêle inserto.

C) — O capítulo da lei expropriatória — "Disposições Preliminares" — contém os requisitos dos decretos expropriatórios (v. artigos 1 a 10)

Em nenhum dêles se incorpora, dando-se o caso, a alegação de urgência, como parte integrante e ocasional daqueles requisitos.

E a observação se completa quando se considere que a alegação de urgência vem surgir precisamente no capítulo denominado — "DO PROCESSO JUDICIAL" portanto no processo onde as partes podem desenvolver as suas **alegações** e onde o expropriante pode alegar a sua urgência...

Já se pressente objeção à tese de que o decreto desapropriador é, em seu aspécto formal, uma lei e que dentro duma lei não se fazem **alegações** mas se estabelecem preceitos...

Responde-a o artigo 8.º, do Decreto-Lei 3365, ainda em vigor:

> "O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa de desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação".

Assim, o **Sítio da Trindade** podia ter sido desapropriado por uma lei da Câmara Municipal e o Prefeito, alegando urgência em efetivá-la, pedir a imissão de posse prévia...

4.º Por outro lado, o decreto municipal n.º 423 (v. doc. n.º 1) é do ano de 1952 e, portanto, anterior à lei federal 2786, que é de 1956.

Ato perfeito, material e formalmente considerado. Êle modificou uma situação jurídica — a do proprietário.

Como seria, pois, viável o cumprimento da nova exigência legal quatro anos antes da sua vigência? Sôbre êsse ponto, arguído pela Impetrante, silenciou o Impetrado.

Em 1952, não se poderia adivinhar a inclusão do § 2.º, do artigo 15, da Lei Expropriatória (Decreto-Lei n.º 3365|41), o que só se daria em 1956.

Não se pode, decerto, aludir ao art. 7.º, da Lei 2786, que a manda aplicar "aos **processos** em curso".

Trata-se, evidentemente, de norma de valor relativo, pois não seria crível que ela tivesse o poder de anular decretos expropriatórios do ano de 1952, feitos na vigência do Decreto-Lei n.º 3365 e de acôrdo com êle.

As aplicações aos processos em curso não podem afetar as situações ou os atos jurídicos perfeitos (v. art. 141, § 3.º, da Constituição Federal). Trata-se, **in casu**, das **possíveis adaptações** dos processos em curso aos textos novos, sem atentados à Constituição, que prevalece acima de tôdas as leis ordinárias.

Além disso, a norma do art. 7.º é adjetiva: fala em **processos em curso.** Refere-se a atos processuais **possíveis** de ser executados de acôrdo com a lei nova, excluindo-se os já concluídos.

Logo, o decreto municipal desapropriatório de fls. 4 é inatacável: êle não podia, em 1952, conter requisito — a alegação de urgência — de que sòmente em 1956 (v. § 2.º, do art. 15 com a redação dada pela lei n.º 2786) seria lícito ao Impetrado exigí-lo. Admitindo-se, é claro, a tese dos desapropriados.

Só êsse aconselharia a admitir a alegação de urgência na Inicial, uma vez que a obrigatoriedde de a mesma vir no próprio texto do decreto expropriatório começaria a partir da lei 2786, segundo o Impetrado.

De fato, o art. 7.º, da Lei 2786, contém duas partes:

a) — Na primeira, diz que ela entrará em vigor na data de sua publicação, isto é, a 21 de maio de 1956. Dest'arte, não pode um decreto de 1952, dada a evidencia da impossibilidade, seguir as suas normas;

b) — Na segunda, diz que ela será aplicável aos processos em curso. E' óbvio que os atos já executados, antes da Lei 2786, são inatacáveis.

A alegação de urgência é pressuposto legal para a imissão de posse provisória. Só a Desapropriante pode invocar essa urgência e deve fazê-lo corretamente em Juizo.

Não se trata de ato processual a tal alegação.

Processual é o pedido de imissão com base naquela.

PONTES DE MIRANDA assim se exprime sôbre êsse ponto sensível:

> "Se a relação jurídica já se constituiu, ou ainda não se extinguiu, quando intervém a lei nova, só a lei do presente está em causa. Não há questão. Ir ao passado seria retroagir" (ob. cit. pág. 124, vol. IV).

5.º **Urgência e lide judiciária.**

A) — O Impetrado, no despacho que repeliu o pedido de reconsideração da Impetrante, desvia a análise do problema **sub judice** para afirmar que "não se compreende prazo sem têrmo inicial fixo", para, adiante, completando o seu pensamento, dizer que "não vê como admitir outro marco inicial da fluência do prefalado prazo de perempção que não o ato expropriatório".

A primeira alegação do Impetrado não tem sentido, pois em nenhum momento se sustentou que existem prazos sem têrmos iniciais fixos. Pelo contrário, afirma-se que o têrmo inicial fixo a partir do qual se conta o prazo de 120 dias é precisamente o momento em que se alega urgência. Êsse momento, repita-se, pode ser, excepcionalmente o da data do decreto expropriatório ou, habitualmente, o da petição inicial da ação expropriatória.

Quanto à segunda razão do Impetrado, é de ver que S.S.ª não levou na devida conta a circunstância de que a lei expropriatória não dá o menor apôio a afirmativa tão solene. Pelo contrário, colocando a alegação de urgência no capítulo intitulado "Do Procedimento Judicial" quis com isso efetivamente dizer que o prazo de conta a partir do momento em que o Desapropriante alega urgência, mas **em Juizo.**

B) — Afinal, a alegação de urgência só se torna viável quando a desapropriação é litigiosa, pois a não ser assim perderia o seu objeto.

De resto, tal alegação é inócua num processo amigável de desapropriação, pois nesse particular o desapropriado vem ao encontro do expropriante: não opõe restrição alguma à ação do Poder Público.

Logo, a urgência só é invocável na fase judicial da expropriação. Só ai se torna necessária, para os efeitos imediatos do depósito e imissão de posse provisória.

Donde se conclui que urgência, depósito e imissão de posse são os três elementos de uma operação típica: a expropriação judicial.

A regra é o acôrdo; a lide judiciária a exceção.

Como, pois, incluir, normalmente, num decreto expropriatório a alegação de urgência, que revela quase sempre dissídio?

A urgência, decerto, só é em regra alegável na fase judicial do processo, quando as esperanças duma desapropriação amigável desertam.

Esporàdicamente, e só esporàdicamente, pode acontecer que antes de decretar uma expropriação, o Poder Público, entenda-se, diretamente, com o desapropriado quanto à indenização. Malogradas as tentativas de avença, o desapropriante pode então expedir o seu decreto expropriatório com a alegação de urgência, se fôr o caso.

E' faculdade do expropriante mas de forma alguma obrigação jurídica.

O Impetrado criou norma inexistente — a de exigir que a alegação de urgência se contenha no decreto expropriatório — e feriu por isso direito líquido e certo da Impetrante, como tal considerado o de poder alegar a dita urgência em qualquer fase desde que o faça na vigência do decreto expropriatório, isto é, dentro do espaço de cinco anos.

Em suma:

O maior sintoma de litigiosidade numa expropriação é alegar urgência, pródromo irrecusável do depósito em dinheiro e da imissão de posse provisória.

IV AUSÊNCIA DE PREJUIZO

Não há, por outro lado, prejuizo algum para os desapropriados face à imissão prévia de posse **in casu:**

1 — Porque, a partir da imissão de posse começam a correr a seu favor juros compensatórios (v. Agravo de Instrumento n º 6512, do Trib. do Rio de Janeiro, na Revista de Direito Rodoviário", n.º 37, pág. 77).

V.: Desapropriação. Imissão prévia. Juros compensatórios

devidos pelo expropriante, ainda que a sentença seja omissa — Aplicação do art. 891, do Código de Processo Civil. Ac. Trib. de S. Paulo — Rev. Tribs. págs. 281, vol. 219;

2 — Porque, os desapropriados poderão, ainda que discordam do prêço oferecido (Cr$ 6.600.000,00) ou arbitrado ou fixado pela sentença, levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto no artigo 15;

3 — Porque, enfim, se o prêço fixado afinal fôr superior ao oferecido na Inicial, os honorários do advogado serão pagos pela Desapropriante.

V INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA DA LEI 2786.

BILAC PINTO, catedrático na Faculdade Nacional de Direito e deputado federal, foi o autor do projeto n.º 466, de 1955, que se transformou na Lei 2786, de 21 de maio de 1956, cujos dispositivos são o objeto de discussão neste pedido de **writ** (v. REVISTA DE DIREITO RODOVIARIO, tomo 28, pág. 309/311).

Como o assunto é de magna importância para a ação do Poder Público em casos de urgência nas desapropriações, podendo-se mesmo dizer que tôda uma coletividade se encontra ameaçada pelo despacho coator, dadas as suas consequências imprevisíveis, resolveu a Impetrante, para maior segurança do seu apêlo ao Tribunal, solicitar do próprio redator das emendas à lei expropriatória um parecer que revelasse o **pensamento do legislador**, que desse aos eminentes desembargadores uma interpretação autêntica do texto.

Tão cuidadosa precaução se justifica, pois está em jôgo o plano de uma Cidade, baseado em numerosos decretos de expropriação já existentes.

Ao pedido da Impetrante acorreu o consultado, fornecendo-lhe, como se lê, uma peça sucinta (v. doc. n. 8).

A Impetrante requer que ela seja acolhida pelo Egrégio Tribunal de Justiça como parte integrante desta Inicial.

Suas conclusões robustecem, substancialmente, o pedido de segurança.

Ei-las:

Ao primeiro quesito da Impetrante:

"Não. A lei não obriga o expropriante a alegar a

urgência no próprio decreto de declaração de utilidade pública. Essa alegação pode ser feita, a Juizo da Administração, naquele decreto ou em ato posterior".

Ao 2.º quesito:

"Sim. Não havendo, no decreto de desapropriação, a alegação de urgência, o expropriante poderá "alegar a urgência" em qualquer tempo, durante a vigência daquele decreto".

Ao terceiro:

"O prazo de cento e vinte dias, durante o qual o expropriante está obrigado a requerer a imissão provisória na posse dos bens a ser desapropriados deve começar a ser contado da data em que fôr emitida pelo expropriante a "alegação de urgência". (v. Parecer Bilac Pinto, em documento original).

Em suma:

A **alegação de urgência** pode ser feita pelo Poder Público, em qualquer fase do processo desapropriatório, desde o ato da desapropriação até o último dia do prazo de cinco anos. Nenhuma lei lhe veda essa faculdade exercida em nome de interesses mais altos.

Não esquecer que a desapropriação é de direito público e que, na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (v. art. 5.º, da Lei de Introdução ao Código Civil).

VI CONCLUSÃO

Em face do exposto, não pode subsistir o ato do dr. Juiz da 15.ª Vara, pois fere direito líquido e certo da Impetrante e viola o § 2.º, do artigo 15, do Decreto-Lei n.º 3365, com a nova redação dada pela Lei 2786, e os §§ 2.º e 3.º, do art. 141, da Constituição Federal

Espera, pois, a Impetrante que o **writ** lhe seja concedido afim de que se reconheça a nulidade do despacho interlocutório de fls. 21 dos autos da ação expropriatória, movida pela Prefeitura do Recife contra o dr. PAUL ANTOINE ÉVIN e outros, dado o seu caráter de evidente ilegalidade e anti-consti-

tucionalidade, cessando assim a coação, com o reconhecimento à Impetrante do direito de invocar urgência, para efeito de imissão de posse provisória de bens expropriados, em qualquer tempo, desde que o faça dentro do período de cinco anos. em o qual vigoram os decretos desapropriatórios (v. art. 10.º, do Decreto-Lei n.º 3365).

Em face do artigo 7.º, da Lei 1533, de 31 de dezembro de 1951, requer a Impetrante o cumprimento das formalidades nêle insertas e que seja ordenada a suspensão do ato que deu motivo ao pedido.

Tal suspensão encontra apôio no fato de haver o despacho coator determinado que fôsse restituído à Autora a importância depositada, fazendo-se, a seguir, a citação requerida na Inicial. Isso equivale ao prosseguimento da demanda com despesas desnecessárias dada a hipótese de o Egrégio Tribunal conceder a segurança.

JUSTIÇA!

Recife, 14 de Março de 1958.

Mário Pessoa
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER BILAC PINTO SÔBRE O MÉRITO DO MANDADO DE SEGURANÇA N.º 47.414

CONSULTA

Tendo-se em vista os têrmos do art. 15, do Dec-Lei N.º 3.365, de 21 de junho de 1941 e dos parágrafos que a êsse artigo foram acrescentados pela Lei 2.786, de 21 de maio de 1956, pergunta-se:

1.º) — A alegação de urgência deve figurar sempre e necessàriamente no próprio Decreto de declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação?

2.º) — Não havendo no Decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, qualquer referência à sua urgência, pode o Expropriante alegar a urgência em qualquer tempo, antes de o referido Decreto incidir em caducidade?

3.º) — A partir de que evento se conta o prazo de cento e vinte dias dentro do qual o Expropriante está obrigado a requerer a imissão provisória na posse?

PARECER

Versa a consulta sôbre a oportunidade de declaração da urgência da desapropriação por utilidade pública e sôbre o têrmo inicial do prazo de cento e vinte dias, dentro do qual o Expropriante deve requerer a imissão provisória na posse dos bens.

Vamos dar, preliminarmente, rápida informação das várias alterações ocorridas nos últimos anos, na legislação pertinente à matéria.

A partir da decretação da nova lei de desapropriação por utilidade pública (Dec.-Lei N.º 3.365, de 21 de junho de 1941) as normas relacionadas com a desapropriação de urgência têm sofrido repetidas modificações.

O Dec.-Lei 3.365, de 21-6-1941 apenas estabelecia, no seu artigo 15:

> "Art. 15 — Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o Juiz mandará imití-lo provisòriamente na posse dos bens".

Pelo Dec.-Lei N.º 4.152, de 6 de março de 1942, foi a êsse artigo 15 do Dec.-Lei 3.365, de 21-6-1941, acrescentado o seguinte parágrafo único:

> "Parágrafo único — Mediante o depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27 a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu".

O dispositivo acima transcrito foi, cêrca de três anos depois, suprimido pelo Dec.-Lei N.º 8.090, de 15 de cutubro de 1945, para ser restabelecido, no ano imediato, pelo Dec.-Lei 9.811, de 9 de setembro de 1946, mas com sua redação modificada, como se vê do texto que passamos a transcrever:

> "Parágrafo único — Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27, se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, ou de quantia correspondente ao valor lançado para a cobrança do impôsto territorial, urbano ou

rural, proporcional à área expropriada, a imissão de posse poderá dar-se independente de citação do réu".

Afinal, pela Lei N.º 2.786, de 21-5-1956, foi revogado o parágrafo único do art. 15 do Dec.-Lei 3.365 acima reproduzido, o qual foi substituido por três parágrafos, sendo a atual redação integral dêsse dispositivo a seguinte:

"Art. 15 — Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Cód. de Proc. Civil, o Juiz mandará imití-lo provisòriamente na posse dos bens.

§ 1.º — A imissão provisória, poderá ser feita, independentemente da citação do réu, mediante depósito:

A) Do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 vêzes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial;

B) Da quantia correspondente a 20 vêzes o valor locativo estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido;

C) Do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

D) Não tendo havido a atualização a que se refere o inciso **c**, o juiz fixará independentemente de avaliação, a importância do depósito tendo em vista a época em que houver sido fixado originàriamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

§ 2.º — A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 dias.

§ 3.º — Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior, não será concedida a imissão provisória".

Exposta a evolução legislativa do texto legal que regula a desapropriação de urgência, vamos passar ao estudo da matéria de que trata a consulta.

A legislação brasileira não criou tipos de desapropriação por utilidade pública: a ordinária e a urgente.

O instituto da desapropriação por utilidade pública é uno. Admitindo apenas a lei que, em caso de urgência, o expropriante faça um depósito prévio e requeira imissão provisória na posse.

A ação, porém, prosseguirá nos seus têrmos para que o Poder Judiciário fixe, final e conclusivamente, o valor do bem desapropriado.

O rito especial para as desapropriações urgentes não é, aliás, uma peculiaridade do direito brasileiro.

As legislações portuguêsa, francêsa e italiana contêm normas que possibilitam a rápida execução das obras públicas reputadas urgentes.

As razões que justificam a existência dêsse processo especial para a desapropriação urgente são óbvias.

Os planos de obras públicas da União, dos Estados e dos grandes Municípios são geralmente numerosos, podendo envolver, cada um deles, diversas desapropriações.

O administrador, via de regra, não pode realizar tôdas as obras programadas.

A insuficiência de recursos financeiros constitui uma das principais razões impeditivas da execução global dos planos de melhoramentos.

Permitido as verbas disponíveis apenas a realiza-

ção de algumas obras públicas, o administrador se vê na contingência de selecionar as mais urgentes, para executá-las preferencialmente.

Sendo, por outro lado, exíguo o período de vigência das verbas orçamentárias ou dos créditos, êle também se vê forçado a declarar a urgência das desapropriações necessárias, a fim de poder realizar, dentro do exercício financeiro, as obras cuja execução tenha programado.

A demora da ação de desapropriação de rito normal tornaria difícil, senão impossível, o início das obras públicas quando para elas houvesse recursos orçamentários.

Êsses fatores conjugados concorrem para que se reconheça que o julgamento da urgência da expropriação compete, privativamente, ao agente do Poder Executivo que a decreta.

O sistema legal brasileiro ao atribuir ao expropriante o poder discricionário de fazer o escalonamento prioritário das diferentes desapropriações, por meio da declaração de urgência, inspirou-se nos dados irremovíveis da realidade.

Até a promulgação da Lei n.º 2.786, de 21-5-1956, o período de vigência da declaração de urgência era coextensivo do da própria declaração de utilidade pública.

Constituia, evidentemente, uma falha ou direito da legislação, permitir que a alegação de urgência pudesse vigorar durante todo um quinquênio.

Dêsse vício da lei decorreu o abuso nas alegações de urgência.

Foi precisamente com o objetivo de coibir a prática abusiva e generalizada da alegação de urgência no próprio decreto de declaração de utilidade pública que a Lei 2.786, de 21-5-1956: estabeleceu o prazo de cento e vinte dias para a eficácia da alegação de urgência; tornou-a caduca após o seu decurso; proibiu a sua prorrogação ou renovação e vedou ao juiz a concessão da imissão provisória, findo aquele prazo.

A legislação atual, em matéria de desapropriação, estabelece que o Decreto de declaração de utilidade pú-

blica vigora durante cinco anos e a alegação de urgência pelo período de cento e vinte dias.

Da descoincidência dos prazos de caducidade das duas declarações decorre necessàriamente: A) A autonomia dos dois atos; B) A possibilidade de têrmos iniciais diversos para a vigência de cada um deles.

Se a urgência tanto pode ocorrer no momento de ser baixado o Decreto de declaração de utilidade pública como no decurso do quinquênio subsequente, a sua alegação poderá ser feita, a juizo da administração, ou naquele próprio Decreto ou posteriormente, enquanto estiver em vigor a declaração de utilidade pública do bem a ser expropriado.

No que concerne à vigência de cada um dos atos, os prazos de cinco anos e de cento e vinte dias começam a ser contados das datas em que respectivamente houverem sido praticados pela administração.

Se no mesmo Decreto se declara a utilidade pública e se alega a urgência é inquestionável que ambos os prazos começam a correr da mesma data, que é a da publicação do Decreto.

Se a alegação de urgência fôr posterior ao Decreto de declaração de utilidade pública, o prazo de cento e vinte dias começará a ser contado da data da referida alegação.

A autonomia dos dois atos — a declaração de utilidade pública e a alegação de urgência — é, aliás, da tradição do direito português, onde principalmente se tem inspirado a legislação brasileira pertinente à matéria.

A lei portuguêsa de 23 de julho de 1850, sob o título **"Urgência da Expropriação"**, já estabelecia que, quando, **depois de verificada e declarada a utilidade pública de qualquer expropriação houvesse urgência** em começar, continuar ou concluir a obra e não fôsse possível que se preenchessem tôdas as formalidades estabelecidas pela lei para a sua liquidação e indenização, a administração poderia declarar a urgência, caso em que seria feita ava-

lição e o depósito provisório, para que o juiz mandasse dar posse dos bens ao expropriante (art. 50).

Também legislação portuguêsa encontramos normas estritas a respeito da caducidade da declaração de urgência da expropriação.

Para ingresso em juizo a legislação portuguêsa estabelece o prazo de caducidade de vinte dias e para o início e a conclusão das obras os respectivos prazos são os que forem fixados no próprio ato declaratório da urgência.

Excedido qualquer deles, o juiz deverá declarar a caducidade da desapropriação. (Dec. 17508, de 22 de outubro de 1929, Art. 7.º e seus parágrafos).

A exposição feita nos habilita a responder sucintamente, na forma abaixo, aos quesitos formulados na consulta.

Ao primeiro:

Não. A lei não obriga o expropriante a alegar a urgência no próprio decreto de declaração de utilidade pública. Essa alegação pode ser feita, a juízo da administração naquele decreto ou em ato posterior.

Ao segundo:

Sim. Não havendo, no decreto de desapropriação, a alegação de urgência, o expropriante poderá "alegar a urgência" em qualquer tempo. Durante a vigência daquele decreto.

Ao terceiro:

O prazo cento e vinte dias, durante o qual o expropriante está obrigado a requerer a imissão provisória na posse dos bens a ser desapropriados deve começar a ser contado da data em que fôr emitida pelo expropriante a "alegação de urgência".

E' o nosso parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 1958.

(a) **BILAC PINTO**

3/90

Êste livro deve ser devolvido na última
data carimbada

18.5.54			
3.8.65			

E 11 - 20.000 - 58

sic
C.C

F.S.R.
7.8.58
Dra. Amaralina

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

TELEFONE: 3237

Rua da Aurora, 265 (térreo)

Expediente: Das 11 ás 17 horas

MOUSINHO — Imprimiu
Aragão, 89 — Recife